



**Société civile et
mécanismes nationaux de prévention**
en vertu du *Protocole facultatif à la
Convention contre la torture*¹

Juin 2008

Introduction

Le Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) est un instrument ayant été élaboré dans le but d'aider les États à prévenir les cas de torture et d'autres formes de mauvais traitements grâce à la mise en place d'un système de visites régulières des lieux de détention effectuées par des experts. L'hypothèse sur laquelle se fonde l'OPCAT est que plus les lieux de détention seront ouverts et transparents, moins il y aura d'abus.² Dans cette optique, l'OPCAT fait obligation à ses États Parties de désigner ou de mettre en place un ou plusieurs organes, appelés mécanismes nationaux de prévention (MNP), chargés d'entreprendre des visites préventives régulières dans tous les lieux où des personnes sont privées ou pourraient être privées de liberté. Ces derniers doivent être créés au plus tard un an après la ratification de l'instrument ou son accession.

Conformément à l'article 19 de l'OPCAT, dans l'idéal, le MNP doit établir un dialogue constructif avec l'État Partie pour discuter des problèmes pouvant survenir dans le contexte de la privation de liberté, en formulant des recommandations et des propositions pertinentes.³ Le MNP travaille également en collaboration avec le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT) qui a été mis sur pied en juin 2006, suite à l'entrée en vigueur de l'OPCAT. Constitué de dix experts indépendants se réunissant régulièrement à Genève (Suisse), le SPT effectue non seulement des visites régulières des États Parties, mais les conseille ainsi que les MNP, sur les forces et faiblesses des organes de surveillance indépendants liés à leur fonctionnement.

L'OPCAT donne une certaine marge de manœuvre pour que chaque pays puisse façonner son MNP selon son contexte national.⁴ Néanmoins, pour veiller à ce que la ratification de l'OPCAT ne reste pas un vœu pieux, il convient que sa mise en œuvre n'incombe pas au seul État, mais que ce processus inclue d'autres acteurs

¹ Cette publication s'inspire de recherches et d'un projet de publication de Giulia Di Mattia. L'APT souhaite lui exprimer toute sa gratitude pour son aide précieuse.

² Pour plus d'informations, veuillez vous référer à la publication de l'APT intitulée *Le Protocole Facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants : Un Manuel pour la Prévention*.

http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,43/lang,fr/

³ Pour plus d'informations sur les MNP, veuillez consulter la publication de l'APT intitulée *Guide : Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention*.

http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,126/Itemid,59/lang,fr/

⁴ L'état actuel de la mise en place et de la désignation des MNP dans chaque pays signataire et chaque État Partie à l'OPCAT peut être consulté dans l'*État des lieux pays par pays* établi par l'APT.

http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,305/Itemid,59/lang,fr/

nationaux, plus particulièrement des défenseurs des droits de l'homme. En bref, les États Parties devraient s'engager dans un processus de consultation inclusif visant à déterminer la forme que devrait prendre leur MNP afin d'adopter un mécanisme de surveillance efficace. En outre, une véritable consultation avec la société civile conférerait une légitimité et une crédibilité au processus de définition du MNP et, par conséquent, à l'organe lui-même. Il s'agit là d'un point important qu'a souligné le Sous-Comité dans son premier rapport annuel en indiquant que : « *Le MNP devrait être le résultat d'un processus de mise en place public, inclusif et transparent, comprenant la société civile et les autres acteurs de la prévention de la torture. Dans les cas où un organe existant est envisagé pour être désigné en tant que MNP, la question devrait être ouvertement débattue, notamment avec la société civile* ». ⁵ Enfin, comme nous l'illustrerons dans cette publication, les acteurs de la société civile ont un rôle crucial à jouer dans le fonctionnement du MNP.

La présente publication se divise en trois grandes sections : *le rôle de la société civile dans le processus de définition du MNP d'un pays donné ; la participation de la société civile dans les différents modèles de MNP ; et enfin les acteurs de la société civile en dehors du MNP*. La première section se penche sur le processus crucial de définition du MNP, tandis que les deuxième et troisième sections mettent en exergue le rôle de la société civile en lien avec les MNP. La publication s'articule de la manière suivante :

- I. Le rôle de la société civile dans le processus de définition du MNP d'un pays donné
 - A. Le rôle de la société civile dans l'amorce et le maintien d'un dialogue national ;
 - B. Le rôle de la société civile dans la conduite d'un inventaire des mécanismes nationaux de visites existants ;
 - C. La participation de la société civile aux événements régionaux ;
 - D. La nécessité d'organiser une réelle consultation avec la société civile ;
 - E. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements.

- II. La participation de la société civile aux différents modèles de MNP
 - A. Introduction : la participation formelle des acteurs de la société civile aux MNP ;
 - B. La participation des acteurs de la société civile aux MNP à titre personnel ;
 - C. La participation des acteurs de la société civile aux MNP en tant qu'institutions ;
 - D. La participation des acteurs de la société civile aux organes consultatifs du MNP ;
 - E. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements.

⁵ Voir doc. ONU CAT/C/40/2, 25 avril 2008, paragraphe 28 (i) (version anglaise).

III. Les acteurs de la société civile en dehors du MNP

- A. La participation des acteurs de la société civile au processus de nomination du MNP ;
- B. La collaboration de la société civile avec les MNP ;
- C. Le rôle de garde-fou de la société civile ;
- D. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements.

IV. Conclusion

Dans le cadre de la présente publication, le terme « société civile » fait référence à tout un éventail d'acteurs : des organisations non-gouvernementales (ONG), plus particulièrement des ONG de droits de l'homme, les centres de réhabilitation pour les survivants de la torture, les associations de familles de détenus, les centres d'aide juridique, les aumôneries de prisons, les organismes laïcs de visites, les groupes confessionnels œuvrant dans les lieux de détention, les associations médicales et du barreau, ainsi que les milieux universitaires.

Les première et troisième sections de cette publication (*le rôle de la société civile dans le processus de définition du MNP dans un pays donné* et *les acteurs de la société civile en dehors du MNP*) considèrent la question de la participation de la société civile dans son acception large qui comprend toutes les institutions susmentionnées. La deuxième section (*la participation de la société civile aux différents modèles de MNP*) étudie, quant à elle, la structure réelle du MNP et adopte une définition plus stricte de la société civile en se limitant à la participation des ONG de droits de l'homme aux mécanismes nationaux.

I. Le rôle de la société civile dans le processus de définition du MNP dans un pays donné

Pour faire en sorte que le MNP accomplisse un travail efficace, les représentants des gouvernements et de la société civile doivent être convaincus de sa crédibilité. C'est pourquoi le processus aboutissant à la mise en place du MNP doit être inclusif et transparent. Ainsi, les discussions devraient réunir des acteurs aussi divers que possible et inclure notamment des organisations de la société civile qui, dans l'idéal, participeraient à toutes les étapes du processus. Étant donné que l'instrument s'applique à divers lieux de détention, un tel processus doit rassembler des organisations de la société civile spécialisées. En outre, les organisations de la société civile doivent promouvoir l'OPCAT et faire de sa ratification et de sa mise en œuvre une priorité institutionnelle. Cette section illustre les activités que peut déployer la société civile au cours du processus de définition du MNP d'un pays donné grâce à des exemples qui s'inspirent, pour l'essentiel, de pratiques nationales.

I A. Le rôle de la société civile dans l'amorce et le maintien d'un dialogue national⁶

La société civile a un rôle clé à jouer dans l'initiation et le maintien d'un dialogue national sur la mise en œuvre de l'OPCAT. À cet égard, les organisations de la société civile peuvent exercer divers types d'activités. Au début de la campagne de ratification de l'OPCAT, la société civile peut, par exemple, mobiliser l'opinion publique en faveur de l'instrument et plaider auprès du gouvernement pour que ce dernier le ratifie et le mette réellement en œuvre. Dans la pratique, les tables-rondes, séminaires et autres conférences nationales se sont avérés être des forums extrêmement utiles pour mettre en route et continuer la discussion nationale sur ce sujet. Ces forums donnent également l'occasion aux acteurs nationaux de partager des idées et des stratégies. Il existe beaucoup d'exemples de pays dans lesquels la société civile a organisé de telles réunions ou y a participé. Au niveau régional, de telles manifestations se sont révélées être un cadre propice à l'échange des meilleures pratiques (*best practices*) entre les pays. Dernièrement, ces initiatives, organisées sous l'égide de la société civile, se sont multipliées (voir ci-dessous).

Outre l'organisation de forums nationaux et régionaux, les acteurs de la société civile ont participé aux « référents sur l'OPCAT » ou aux « groupes de travail sur l'OPCAT » dont la tâche était d'étudier les aspects juridiques et opérationnels de la mise en œuvre de l'OPCAT et de conseiller les États en la matière. Souvent, ces référents ou groupes de travail comprenaient des professionnels de divers domaines, notamment des avocats, des médecins, des universitaires, des juges, des représentants de gouvernements ou d'ONG ainsi que des personnes ou des organes visitant déjà les lieux de détention. Le rôle des acteurs de la société civile a été décisif lorsque ces derniers ont agi en tant que médiateurs au cours de négociations ou lorsqu'il s'agissait de dégager un consensus entre la société civile et les autorités de l'État chargées de définir le MNP. L'expérience a démontré que la promotion d'un dialogue inclusif de cet ordre peut renforcer de manière significative l'impact d'une campagne sur la mise en œuvre de l'OPCAT.

Les cas du Bénin et de l'Espagne, exposés ci-dessous, illustrent parfaitement le rôle important de la société civile dans la mise en œuvre de l'OPCAT. Dans ces deux pays, des ONG reconnues des droits de l'homme ont fait de la question de l'OPCAT une priorité institutionnelle. Elles ont dès lors lancé et promu un débat national sur sa mise en œuvre.

L'amorce d'un débat national au sujet de l'OPCAT au Bénin

Depuis 2005, Amnesty International Bénin et l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT) ont joué un rôle majeur dans la promotion d'un dialogue national sur la mise en œuvre efficace de l'OPCAT dans ce pays. Ces deux organisations ont facilité le dialogue initial entre la société civile et le gouvernement, en organisant des conférences et des séminaires lors du processus de ratification.

⁶ Voir aussi le Chapitre V de la publication de l'APT intitulée *Le Protocole Facultatif à la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres Peines ou Traitements Cruels, Inhumains ou Dégradants : Un Manuel pour la Prévention*.

Ces activités liminaires ont conduit le gouvernement à prendre des initiatives sur cette question. Ainsi, en juillet 2007, le gouvernement béninois a co-organisé un séminaire national avec l'APT, réunissant une trentaine d'acteurs concernés par la mise en place du MNP. Ce séminaire a débouché sur la création d'un groupe de travail pluridisciplinaire composé de neuf membres, dont des représentants de la société civile. Les objectifs principaux de ce groupe de travail sont : assister le processus de rédaction de la législation relative au MNP, de plaider en faveur de son adoption par le Parlement et de veiller à ce que les membres du MNP soient nommés en fonction de leurs qualifications et de leur expérience. Aussi, au Bénin, les efforts concertés de la société civile et du gouvernement ont abouti à un dialogue national inclusif sur la mise en œuvre de l'OPCAT et qui, à ce jour, a sans conteste produit des résultats positifs.

L'amorce d'un débat national au sujet de l'OPCAT en Espagne

L'Espagne est un exemple unique où une coalition d'ONG a été créée dans le seul but de mettre en œuvre l'OPCAT. Dès 2004, des discussions publiques au sujet de cet instrument se sont tenues, et 37 ONG se sont alors réunies sous la bannière du Réseau pour la prévention de la torture afin de promouvoir, entre autres, la ratification de cet instrument. Depuis lors, le Réseau a activement contribué au processus de mise en place du MNP en rédigeant des propositions de MNP, en prenant part à des discussions bilatérales avec le gouvernement espagnol et en participant à d'autres événements consacrés au MNP espagnol. À titre d'exemple, en octobre 2007, des représentants du Réseau ont contribué activement à la première réunion nationale convoquée par les Ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice, afin de discuter de la désignation du MNP. Dans un contexte national où la torture est, de manière générale, un sujet qui polarise représentants gouvernementaux, d'une part, et acteurs non-gouvernementaux, de l'autre, le Réseau continue à plaider et à négocier avec le gouvernement espagnol pour mettre en place aussi rapidement que possible un MNP qui remplisse les critères de l'OPCAT. Quel que soit le résultat final de ce processus, le Réseau considère que sa participation aux discussions consacrées à la prévention de la torture constitue en soi un tournant important.

En plus du Bénin et de l'Espagne, il existe d'autres exemples d'implication de la société civile dans le processus de mise en place du MNP. L'expérience du Paraguay a, par exemple, été reconnue comme modèle de bonne pratique par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur la torture et a inspiré, entre autres, le processus béninois. Dans ce pays, une consultation nationale sur le MNP a abouti à la création, par consensus, d'un comité de rédaction sur le MNP comprenant des représentants de l'État et de la société civile.

Le Honduras constitue un autre exemple montrant comment une ONG locale, *Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares* (CPTRT), a su mobiliser les acteurs nationaux grâce à une campagne concertée qui a débouché sur la 20^{ème} ratification de l'OPCAT. Cette organisation est ensuite parvenue à convaincre la Commission des droits de l'homme du Congrès de s'engager dans la rédaction de la loi relative au MNP, avec une participation de la société civile. Des informations plus détaillées sur les processus de désignation des

MNP sont disponibles dans notre rapport intitulé *État des lieux des MNP pays par pays*.⁷

I B. Le rôle de la société civile dans la conduite d'un inventaire des mécanismes nationaux de visites existants

Dans le contexte que nous venons de décrire, les organisations de la société civile ont un rôle important à jouer en donnant des conseils techniques aux États sur le type de MNP devant être mis en place en vertu de l'OPCAT. Il est essentiel que ces organisations veillent à ce que le MNP soit conforme aux critères requis par l'OPCAT, notamment aux articles 17 à 23 qui ont trait, entre autres, à l'exigence d'indépendance, de professionnalisme, à la composition, aux fonctions, aux pouvoirs, à l'autorité et aux privilèges et immunités du MNP et de ses membres.

Cette tâche peut être accomplie en effectuant une étude ou un inventaire des organes de visites des lieux de détention existants au niveau national, et en répertoriant le nombre et le type d'établissements de détention dans le pays. Les informations factuelles concernant les mécanismes existants et les lieux de détention pourront aider les personnes impliquées dans le processus de désignation du MNP à évaluer les points forts et les faiblesses des organes existants au regard des exigences minimales prévues par l'OPCAT. Cet inventaire leur permettra également d'identifier les lacunes des organes de visites existants dans la couverture des lieux de détention et à évaluer les ressources humaines et financières nécessaires à tout futur mécanisme. Le cas de l'Afrique du Sud exposé ci-dessous est un exemple illustrant parfaitement comment des acteurs locaux, notamment des ONG, ont pu établir un tel inventaire au niveau national.

Inventaire des mécanismes de visites des lieux de détention en Afrique du Sud

En 2006, la Commission Sud-africaine des Droits de l'Homme (SAHRC), en coopération avec une ONG nationale, le Centre pour l'étude de la violence et de la réconciliation (CSV), a dressé une liste des mécanismes visitant les lieux de détention. Cet inventaire comprend une analyse des organes nationaux de visites qui existaient déjà dans le pays, examinant leurs points forts et leurs faiblesses à la lumière des exigences de l'OPCAT, ainsi que des modèles alternatifs de MNP. Depuis la publication de cet inventaire, la SAHRC et le CSV ont tenu un atelier au cours duquel devaient être étudiées les conclusions et les recommandations liminaires de cette étude. Le résultat de cet atelier a été la mise en place d'un organe inclusif appelé le Comité ad hoc contre la torture, coordonné par la SAHRDC, et dont le mandat est, entre autres, de plaider en faveur de la ratification de l'OPCAT et de la mise en place d'un MNP efficace. L'APT a conclu un accord avec la SAHRDC pour fournir au Comité une assistance technique afin d'aider ce dernier dans l'exécution de son mandat.

⁷ Voir aussi le site Internet de l'APT qui bénéficie de constantes mises à jour : http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,305/Itemid,59/lang,fr/

Comme le montre l'exemple de l'Afrique du Sud, un tel inventaire aide également les participants à décider s'il est nécessaire de créer une nouvelle structure ou s'il suffit de désigner un ou plusieurs organes existants. De tels inventaires ont aussi été réalisés au Brésil et au Mexique. Il convient de noter que le processus de désignation d'un mécanisme existant requiert toujours un examen approfondi et exhaustif de son mandat, de sa sphère de compétences, de son indépendance, de ses membres, de ses pouvoirs et de ses garanties, pour s'assurer qu'il soit en conformité avec l'OPCAT. Dans la plupart des cas, des modifications sont nécessaires, que cela soit à travers des amendements législatifs, une augmentation des ressources à sa disposition, ou encore des changements structurels et/ou méthodologiques.⁸

I C. La participation de la société civile aux événements régionaux

Comme mentionné précédemment, outre les séminaires, les tables-rondes et les conférences organisés par la société civile au niveau national, ainsi que la participation de cette dernière à des groupes de travail et à des référents relatifs à l'OPCAT, les manifestations à l'échelle régionale ont également été d'une grande aide dans la mise en œuvre de cet instrument. Étant donné que différents pays d'une même région peuvent être confrontés à des défis et à des problématiques communes pour désigner leur MNP, de tels événements régionaux peuvent s'avérer des forums opportuns pour partager leurs stratégies et expériences, afin de faciliter les processus nationaux de ratification et de mise en œuvre de l'OPCAT. À cet égard, la société civile a un rôle important à jouer, en réunissant les acteurs clés afin d'échanger au sujet de leurs efforts passés et actuels pour mettre en place des mécanismes nationaux de visites. De tels événements régionaux ont permis de mettre en lumière les meilleures pratiques sur le sujet. En outre, la pression mutuelle exercée entre les différents États présents à ces événements peut également permettre de mobiliser ou de redynamiser les processus nationaux.

Malgré ces aspects positifs, il convient de noter qu'en raison de leur large couverture régionale et du peu de temps imparti à de tels événements, les échanges régionaux peuvent donner lieu à des analyses moins poussées que lors d'événements nationaux. Ces réunions régionales se sont d'ailleurs montrées plus utiles lorsque les processus nationaux étaient déjà en cours. Il s'agit toutefois d'événements dont l'utilité est avérée, comme le montrent les exemples suivants.

Promouvoir une mise en œuvre efficace de l'OPCAT en Amérique du Sud

Le premier séminaire régional consacré à la mise en œuvre de l'OPCAT a eu lieu le 29 mai 2007 dans le cadre de la réunion des hautes autorités des droits de l'homme pour la région du MERCOSUR à Asunción, au Paraguay. Le Ministère des Affaires étrangères du Paraguay, en coopération avec l'APT, a organisé cette réunion d'une journée sous les auspices de CODEHUPY, le Réseau paraguayen d'ONG des droits de l'homme et de l'Institut inter-américain des droits de l'homme (IIDH). Des

⁸ Pour des informations plus détaillées, veuillez consulter le Chapitre 10 de la publication de l'APT : *Guide : Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention.*

représentants des autorités de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, du Chili, de la Colombie, de l'Équateur, du Paraguay, du Pérou, de l'Uruguay et du Venezuela ont informé les participants sur la mise en œuvre de l'OPCAT dans leur pays respectif. Les divers défis et questions liés à cette mise en œuvre ont été débattus par les participants, parmi lesquels se trouvaient des représentants de la société civile ainsi que des experts internationaux, notamment des membres du SPT. Cet événement a constitué un moment clé, qui a permis d'examiner les mesures adoptées en vue de la mise en place des MNP dans une région dont l'histoire a été marquée par la torture. En outre, les conclusions de cette réunion inter-étatique ont reconnu qu'« un processus de mise en place de MNP de qualité et approfondi est essentiel pour la légitimité sociale et l'efficacité » des futurs MNP. Cette conclusion a été reprise par le SPT, qui recommande dans son premier rapport annuel que de tels processus soient « inclusifs, participatifs et transparents, dans un dialogue élargi et en coopération entre l'État et la société civile ».⁹

Promouvoir une mise en œuvre efficace de l'OPCAT en Europe

Organisée conjointement par l'Association arménienne *Helsinki*, par le Comité bulgare *Helsinki* et par le Fonds d'aide de l'Institut société ouverte, la première réunion régionale en Europe consacrée à l'OPCAT a eu lieu les 12 et 13 novembre 2007 en Arménie. Des représentants de divers pays européens et d'Asie centrale se sont réunis à Erevan, la capitale arménienne, pour étudier les meilleures pratiques de mise en œuvre de l'OPCAT au niveau national. Les participants de divers pays, à savoir la Bulgarie, la Géorgie, la Macédoine, le Moldova, le Monténégro, le Tadjikistan et l'Ukraine, ont présenté leurs différentes expériences de discussions sur les visites indépendantes des lieux de détention et sur la mise en place de leur propre MNP. Il était particulièrement pertinent de partager ces informations au niveau régional, donnant aux participants de nouvelles idées sur la manière d'aborder la question de la mise en œuvre de l'OPCAT.

I D. La nécessité d'organiser une réelle consultation avec la société civile

Pour obtenir des résultats positifs, le dialogue national consacré à la mise en œuvre de l'OPCAT doit être authentique et ouvert. La contribution des ONG et des autres organisations de la société civile à la mise en place du MNP dans un pays donné peut être précieuse pour les raisons que nous avons exposées en introduction. Cependant, pour que tel soit le cas, il est nécessaire que les autorités aient une réelle volonté d'amorcer un dialogue sérieux avec la société civile au cours du processus de mise en œuvre de l'instrument, et que la contribution de cette dernière soit ensuite prise en considération par le gouvernement dans leurs décisions.

Le fait de consulter la société civile est considéré comme un facteur supplémentaire de légitimité et de crédibilité pour le processus de mise en place du MNP. Pourtant, il existe malheureusement des exemples de gouvernements ayant fait appel à la société civile dans les étapes initiales du dialogue, l'ayant ensuite écartée, ou ayant

⁹ Pour plus de renseignements, voir le procès-verbal n° 02/07 de la VIII^{ème} réunion des hautes autorités des droits de l'homme du MERCOSUR et des États associés, mai 2006.

ignoré ses recommandations et observations. Dans de telles situations, le dialogue avait une valeur purement symbolique et visait à dissimuler les intentions réelles du gouvernement concernant la mise en œuvre de l'instrument. Les exemples suivants illustrent cette manière d'aborder le dialogue national.

Processus contradictoire de désignation du MNP au Mexique

Sous les auspices du Ministère des Affaires étrangères du Mexique, et avec l'appui technique de l'APT, le Bureau mexicain du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a dirigé un processus de consultation de plus de deux ans sur la mise en œuvre de l'OPCAT dans cet État fédéral. De nombreux acteurs ont participé aux quatre séminaires, dont des experts internationaux, des représentants des divers ministères compétents, d'ONG, d'universités, de la Commission nationale des droits de l'homme et de ses homologues dans les différents États mexicains. Ce processus public exemplaire a conclu, entre autres, que, bien que le MNP doive profiter des infrastructures et des pratiques des organes de visites existants, la portée de sa fonction était tellement vaste et complexe, notamment en raison de l'immense territoire et de la structure fédérale du Mexique, que son rôle ne devrait pas être dévolu à une seule institution. Pourtant, après un changement de gouvernement et le critère du délai d'un an pour désigner le MNP, le Ministère des Affaires étrangères mexicain a lancé un processus parallèle de négociations à huis-clos avec d'autres ministères. Celui-ci a débouché sur un accord entre ces ministères et la Commission nationale des droits de l'homme existante, qui a été désignée comme MNP. Cette décision controversée a été publiquement remise en cause par de nombreuses organisations de la société civile ainsi que par d'autres acteurs concernés, notamment l'APT. Malgré ces débuts difficiles, le MNP désigné a commencé ses visites et a réalisé que, s'il voulait être plus efficace, il était dans son propre intérêt de travailler en collaboration avec d'autres entités de la société civile ainsi qu'avec les Commissions des droits de l'homme de chaque État mexicain.

Ainsi, pour asseoir la crédibilité du MNP, sa forme devrait être définie dans le cadre d'un échange ouvert prenant en compte les points de vue et les suggestions de tous les acteurs pertinents, y compris de la société civile. À cette fin, les gouvernements devraient non seulement s'efforcer d'informer le public des modalités de sa propre participation au processus de définition du MNP, mais aussi montrer qu'ils sont prêts à considérer les propositions et modèles mis en avant par les participants au dialogue.

Enfin, pour qu'ait lieu un authentique dialogue national entre le gouvernement et les autres acteurs pertinents, il conviendrait de déterminer clairement la responsabilité que doit assumer l'État dans la mise en œuvre de l'OPCAT. Dans la plupart des pays, ceci a été fait en déléguant cette responsabilité à un ministère en particulier, souvent le Ministère de la Justice ou des Affaires étrangères, ou, dans certains cas, à une commission inter-ministérielle. En outre, l'autorité désignée devrait clairement énoncer ses intentions vis-à-vis du processus de mise en place du MNP. Malheureusement, il existe des exemples de pays dans lesquels ce ne fut pas le cas. Par conséquent, la société civile a eu des difficultés à amorcer un dialogue constructif avec le gouvernement sur cette question, comme l'illustre le cas de la Géorgie ci-dessous.

Dialogue national unilatéral concernant le MNP en Géorgie

Entre 2006 et 2008, différentes organisations de la société civile en Géorgie, notamment le bureau régional de *Penal Reform International* à Tbilissi, l'Association des jeunes avocats géorgiens, la branche géorgienne de l'Initiative mondiale sur la psychiatrie et l'APT, ont organisé huit tables-rondes afin d'étudier la mise en œuvre possible de l'OPCAT. Bien que des représentants de divers ministères du gouvernement aient assisté à la plupart de ces manifestations, le fait que les autorités géorgiennes n'aient pas clairement déterminé à qui incombait la mise en œuvre de l'instrument a largement entravé ce processus qui visait à établir un réel dialogue au niveau national. Au cours de cette période, il a été difficile de savoir avec certitude qui dans quel ministère était chargé de cette question, et, par conséquent, il n'existait pas d'interlocuteur gouvernemental clairement identifié avec lequel il était possible d'en discuter. En juin 2007, cet état de fait n'a été que partiellement résolu lorsque le gouvernement a créé un conseil composé de différentes agences pour considérer cette problématique ainsi que d'autres questions relatives aux droits de l'homme. Il est cependant regrettable que cet organe ne se soit réuni qu'à intervalle irrégulier. Aussi la question du MNP de la Géorgie n'a été résolue qu'en mars 2008, lorsque les autorités semblaient sur le point de désigner unilatéralement le Défenseur géorgien des droits en tant que MNP. De 2006 à 2008, la société civile a constamment demandé à faire partie du processus de mise en place du MNP ainsi que du mécanisme final lui-même, mais ces demandes semblent avoir été ignorées par les autorités géorgiennes.

I E. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements

À la société civile :

- Les représentants de la société civile devraient insister sur leur participation au processus national visant à définir le MNP, notamment en contactant le ministère responsable de la mise en œuvre de l'OPCAT ;
- La société civile devrait activement appuyer le processus de mise en œuvre de l'instrument en prodiguant ses conseils et en donnant des informations aux décideurs politiques sur la mise en œuvre efficace de l'OPCAT. Elle peut notamment établir une liste des points forts et des faiblesses des mécanismes de visites existants en vertu des critères requis par l'OPCAT ou proposer des modèles alternatifs de MNP ;
- La société civile devrait s'assurer que les études d'experts mandatées par le gouvernement fassent l'objet de discussions appropriées ;
- La société civile peut également souhaiter lancer des initiatives visant à faciliter et à accélérer le dialogue national en organisant ou en coorganisant des séminaires, des tables-rondes et d'autres réunions, ou en participant aux groupes de travail ou aux référents sur l'OPCAT ;
- La société civile devrait étudier les avantages de coorganiser ou d'accueillir des manifestations régionales ayant pour but de discuter de la mise en œuvre de l'OPCAT ;

- La société civile devrait encourager les survivants de la torture, les personnes privées de liberté et les associations de personnes l'ayant été ou leurs familles à participer au processus de désignation ou de mise en place du MNP.

Aux gouvernements :

- Les gouvernements devraient consulter les représentants de la société civile tout au long du processus de définition du MNP de leur pays ;
- Par conséquent, les gouvernements devraient s'efforcer de contacter toute organisation de la société civile concernée par cette thématique, notamment celles qui ont une expérience dans la protection des droits des personnes privées de liberté ;
- Les gouvernements devraient considérer la société civile comme un acteur augmentant considérablement les chances que le MNP désigné ou établi soit efficace et crédible ;
- Les gouvernements devraient considérer la possibilité de mandater des rapports d'experts indépendants pour évaluer les points forts et les faiblesses des mécanismes de visites existants en vertu des critères requis par l'OPCAT. De telles études pourront faire avancer le processus de définition du MNP final ;
- Les gouvernements devraient envisager une série d'activités pour faciliter le dialogue national sur la mise en œuvre de l'OPCAT, et devraient notamment envisager la possibilité d'organiser ou de coorganiser des séminaires, des tables-rondes et de convoquer des groupes de travail et des référents relatifs à l'OPCAT avec les acteurs de la société civile.

II. La participation de la société civile aux différents modèles de MNP

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'OPCAT ne prescrit pas une structure unique pour tous les MNP. Par conséquent, les États Parties bénéficient d'une certaine marge de manœuvre pour structurer leur MNP selon leur contexte national. Chaque État Partie peut choisir la structure adaptée à son propre contexte social, politique et géographique pour assumer le mandat de MNP, à condition que celui-ci respecte les garanties d'indépendance, de composition pluri-disciplinaire et qu'il soit doté des pouvoirs nécessaires. À l'instar de ce que l'APT a déjà indiqué dans de précédentes publications, la mise en place d'un nouvel organe ou la désignation d'un organe existant, le choix d'un seul mécanisme unifié pour tout le pays ou de plusieurs mécanismes par différentes régions ou par types d'institutions, sont des solutions présentant chacune leurs avantages et leurs inconvénients.¹⁰

Peu de pays disposent de mécanismes indépendants pré-établis, spécialisés, comme l'envisage l'OPCAT, dans les visites préventives de tous les lieux de détention. Néanmoins, dans certains pays, les organes nationaux existants ont déjà pour mandat d'effectuer des visites dans certains lieux de détention. En théorie, de tels organes pourraient être désignés en tant que MNP en vertu de l'OPCAT, pour autant que les ajustements nécessaires soient conformes aux critères requis par l'instrument. C'est notamment le cas des Commissions des droits de l'homme, des Médiateurs, des organisations de la société civile, telles que les ONG, ainsi que des entités mixtes combinant des éléments des organisations mentionnées précédemment. La présente section se concentre sur le rôle que les acteurs de la société civile pourraient jouer dans le MNP d'un pays donné. Il est important de souligner qu'aucune des approches évoquées ci-dessous n'est plus valide qu'une autre. Dans tous les cas, quelle que soit la structure formelle du MNP, celui-ci ne fonctionnera correctement que si chacun de ses membres, à titre individuel, est indépendant et efficace dans la conduite des visites préventives. Toutefois, la participation de représentants de la société civile au MNP, dans un nombre de pays certes réduit, mais en constante croissance, doit être considérée comme une évolution tout à fait positive.

Enfin, en lien avec ce qui précède, et nonobstant une éventuelle participation de la société civile, la désignation ou la mise en place d'un MNP ne saurait servir, en aucun cas de prétexte pour empêcher ou limiter l'accès des acteurs de la société civile aux lieux de détention. En effet, ceci serait totalement inacceptable et en complète contradiction avec l'esprit dans lequel l'OPCAT a été rédigé par ses concepteurs. L'exemple de l'Argentine ci-dessous met en exergue l'importance d'assurer un tel accès au secteur tertiaire.

¹⁰ Pour plus d'informations, veuillez vous référer au Chapitre 10 de la publication de l'APT : *Guide : mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention* ainsi que *Commissions nationales des droits de l'homme et Médiateurs en tant que mécanismes nationaux*.

Garantir le rôle de la société civile en Argentine

Le cas de l'Argentine est intéressant car le Ministère de la Justice a rédigé une proposition de loi de MNP qui comprend un article renforçant spécifiquement le rôle des organisations de la société civile dans la surveillance des lieux de détention sans préjuger de leur participation au MNP. L'article en question dispose que : « *Aucune des provisions de la présente loi ne peut être utilisée pour restreindre l'accès des organisations et des organes qui, à l'heure actuelle, effectuent des visites des lieux de détention, ou qui en effectueront à l'avenir, même si elles ne remplissent pas tous les critères nécessaires pour être désignées en tant que mécanisme national de prévention.* ».¹¹ À l'heure où nous rédigeons ces lignes, le projet de loi est soumis à consultation inter-ministérielle.

II A. Introduction : la participation formelle des acteurs de la société civile aux MNP

Dans son guide *Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention*, l'APT a mis en exergue les points forts et les faiblesses des différents types d'organes de visites agissant en tant que MNP d'un pays donné, auxquels nous avons fait référence à la page précédente. Bien que les organisations de la société civile aient certainement une fonction importante à cet égard, il faut savoir que, comme pour tout autre organe de visite potentiel, leur inclusion dans un MNP comporte des avantages et des inconvénients. Parmi les éléments positifs mentionnés par l'APT dans son *Guide* (cf. ci-dessus), on peut citer : leur expérience des visites des lieux de détention, la relation de confiance bâtie avec les détenus, leur utilité en tant que précieuse source d'informations, leur engagement inégalé en faveur des droits de l'homme et leur indépendance structurelle vis-à-vis du gouvernement.

D'un autre côté, l'intégration d'organisations de la société civile peut constituer un défi si l'une d'elles, avec une expérience solide de surveillance des lieux de détention, a entretenu ou continue d'entretenir une relation d'opposition avec le gouvernement. En outre, certains acteurs de la société civile peuvent avoir des difficultés à réconcilier une attitude critique envers le gouvernement avec une approche de dialogue constructif conformément à l'OPCAT. Enfin, faire formellement partie du MNP, jouir d'une certaine autorité statutaire, de pouvoirs, d'une structure différente et de ressources financières supplémentaires, peut réduire la flexibilité, entraîner des responsabilités et l'exigence d'agir indépendamment des intérêts de l'ONG. Certains acteurs de la société civile pourraient trouver ces éléments difficiles à accepter.

Malgré cela, un certain nombre de modèles et de propositions de MNP ayant vu le jour, prévoient un rôle pour les représentants de la société civile. Certaines de ces propositions sont abordées ci-dessous. Par ailleurs, il existe de nombreux pays où, à l'heure où nous rédigeons cette publication, des processus de mise en place de leur MNP ont été lancés et où la société civile a continuellement demandé aux autorités

¹¹ Voir l'article 30 du projet de loi relatif au MNP en Argentine, version distribuée par le Ministère de la Justice argentin au cours des *Jornadas Nacionales sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura*, Buenos Aires, Argentine, 14-15 décembre 2006.

chargées de la mise en œuvre de l'OPCAT de les intégrer au MNP final. Il reste cependant à déterminer si les autorités de ces pays répondront positivement à ces demandes.

II B. La participation des acteurs de la société civile aux MNP à titre personnel

Les représentants de la société civile ont la possibilité de participer aux travaux des MNP à titre personnel en apportant leur expertise en tant qu'individus qualifiés avec une expérience démontrée dans les domaines pertinents. Ceci peut permettre d'éviter certains des problèmes susmentionnés, résultant de la participation d'une entité de la société civile au MNP à titre d'organisation. Les experts indépendants qui ont une expérience de la prévention de la torture et, plus spécifiquement, de la surveillance des lieux de détention, peuvent être membres du mécanisme soit à temps plein, soit à temps partiel, selon les besoins. Les cas du Moldova et du Paraguay évoqués ci-dessous sont des exemples d'une telle participation.

La mise en place du Conseil consultatif du Moldova

En 2007, un amendement à la législation a conduit à la désignation partielle du Centre national pour les droits de l'homme (Bureau du Médiateur) en tant que MNP. Cette loi a également mis en place un Conseil consultatif, composé de onze représentants, qui doit assumer la majorité des activités du MNP. Dix de ses onze membres représentent la société civile, alors que l'un des trois médiateurs de la Moldavie en assume la présidence. À la fin de 2007, après avoir joué un rôle majeur dans la mise en place du MNP, la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en Moldavie a soutenu le processus de rédaction des statuts juridiques de ce Conseil consultatif. Ces statuts déterminent la portée de ses fonctions, y compris ses objectifs et ses principes directeurs, sa composition, la sélection et le licenciement de ses membres, leurs privilèges, leurs immunités, ainsi que les activités et les tâches de l'organisme. Les statuts ont été approuvés à la fin du mois de janvier 2008, suite à quoi le Centre des droits de l'homme a commencé à recruter les dix membres du Conseil consultatif issus de la société civile. En avril 2008, ce processus, dont la responsabilité incombait à un panel de recrutement composé de cinq personnes issues du Centre pour les droits de l'homme, d'ONG de droits de l'homme et du monde universitaire, s'est achevé. Les dix membres retenus pour le Conseil consultatif proviennent de divers horizons et représentent différentes professions. Ils ne recevront ni rémunération, ni *per diem* pour assumer les tâches liées au MNP. Cet organe devait démarrer ses visites au moment de la rédaction de cette publication.

Garantir la participation des citoyens au MNP du Paraguay et tirer profit de leur expertise

Le Paraguay envisage une participation des représentants de la société civile au MNP. Dans ce pays, les représentants de la société civile et de l'État qui sont directement impliqués dans la surveillance des lieux de détention, ont uni leurs forces pour rédiger conjointement la loi de mise en place du MNP. Cette dernière prévoit la création d'une Commission nationale pour la prévention de la torture, composée de

six commissaires et de trois remplaçants. Cependant, il convient de noter que le MNP en son intégralité comprendra la Commission nationale, son secrétariat, les organisations de la société civile et des experts indépendants. Ces experts, connus sous le nom de « *escabinos* », sont des citoyens élus par les six commissaires en raison de leur expertise dans divers domaines pertinents. Ils sont considérés comme un moyen de garantir la participation des citoyens au MNP et de le faire bénéficier de compétences supplémentaires. Selon le projet de loi relatif au MNP, les commissaires ne peuvent prendre de décisions en lien avec la planification et le budget annuel de la Commission nationale qu'en présence d'au moins trois « *escabinos* ». Ceux-ci ont le droit de vote et comptent comme une voix dans toutes les décisions que prend la Commission en lien avec leur domaine de compétence (les institutions psychiatriques, par exemple). Ces experts indépendants (qui reçoivent un *per diem* mais qui ne sont pas rémunérés par un salaire) ont aussi la possibilité d'effectuer des visites, de demander des informations et d'exercer tout autre pouvoir dont jouissent les commissaires en rapport avec le mandat du MNP. Alors que nous rédigeons ces lignes, le projet de loi de MNP était étudié par les commissions parlementaires compétentes.

De la même manière, au moment de la rédaction de cette publication, un projet de loi prévoyait la création d'un organe entièrement nouveau comme MNP au Brésil, l'Unité mobile pour la prévention de la torture. Selon ce projet de loi, qui pourrait être modifié au cours du processus de consultation inter-ministérielle en cours, ce nouvel organe inclura des représentants de la société civile ainsi que divers groupes professionnels.

II C. La Participation des acteurs de la société civile aux MNP en tant qu'institutions

Des organisations de la société civile, telles que les ONG, peuvent être intégrées au MNP en tant qu'institutions travaillant aux côtés des autres mécanismes de surveillance existants, tels que le Bureau du Médiateur. Certains appellent ce modèle mixte « le modèle *Ombudsman plus* ». L'un des points forts de cette approche est le fait qu'elle se fonde sur les expertises existantes et sur des ressources humaines et financières disponibles dans la société, afin de mettre en place un MNP efficace. Dans l'idéal, les organisations de la société civile participant au MNP devraient déjà disposer d'une certaine expertise dans la surveillance des lieux de détention et, par conséquent, avoir accumulé une expérience significative en la matière.

Jusqu'à ce jour, la Slovénie est le seul pays à avoir officiellement permis aux ONG de prendre part aux travaux du MNP par le biais d'une collaboration avec le Bureau du Médiateur des droits de l'homme. Néanmoins, comme précédemment évoqué, dans un certain nombre d'autres pays, la société civile a exhorté avec insistance les autorités chargées de la mise en œuvre de l'OPCAT à les inclure dans le MNP. Aussi, avec le temps, d'autres modèles « *Ombudsman plus* » pourraient-ils voir le jour.

Le modèle « *Ombudsman plus* » de la Slovénie

La Slovénie constitue un exemple intéressant de pays qui a explicitement prévu un rôle pour les acteurs de la société civile dans le MNP. En accédant à l'OPCAT en

janvier 2007, la Slovénie a déclaré formellement : « Conformément à l'article 17 du Protocole, la République de Slovénie déclare par la présente que les compétences et les devoirs du mécanisme national de prévention seront remplies par le Médiateur des droits de l'homme et, avec son accord, par des organisations non-gouvernementales enregistrées en République de Slovénie, ainsi que par des organisations ayant acquis le statut d'organisation humanitaire en République de Slovénie ». Ainsi, le 5 octobre 2007, un appel public à candidatures a invité les organisations intéressées à soumettre leur dossier au Bureau du Médiateur pour considérer leur participation au MNP. Deux ONG ont soumis leur candidature et ont été sélectionnées par le Bureau du Médiateur, à savoir l'Institut de la paix (*Mirovni institute*) et le Centre d'information juridique pour les ONG (*Pravno-informacijski center nevladnih organizacij-PIC*), qui jouissent apparemment d'une grande expérience de la surveillance des lieux de détention, ainsi que des questions relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Au départ, les représentants des deux ONG et le Bureau du Médiateur effectueront ensemble les visites des lieux de détention, bien qu'à l'avenir, il ne soit pas exclu qu'elles soient également effectuées par l'une ou l'autre des organisations ; puisque, conformément à la législation, ces dernières disposent des mêmes pouvoirs et de la même autorité. De plus amples détails sur le MNP slovène sont disponibles dans l'*État des lieux des MNP pays par pays* de l'APT.

Propositions pour renforcer la surveillance effectuée par la société civile en Argentine

En Argentine, outre une proposition émanant du Ministère de la Justice, il existe actuellement d'autres projets contemplant un rôle pour les organisations de la société civile au sein du MNP. La *Procuración Penitenciaria* (Médiateur des prisons) et l'ONG *Centro de Estudios Legales y Sociales* ont soumis de telles propositions pour qu'elles soient débattues au début de l'année 2008. Ces deux projets mettent en avant un modèle de MNP mixte constitué de différentes organisations de la société civile, d'organes de surveillance existants, ainsi que d'un nouveau Comité ou Commission de prévention de la torture. Les fonctions principales de ce dernier comprendraient notamment le renforcement des pratiques de surveillance existantes, en fixant des standards pour les visites des lieux de détention. Le Comité ou la Commission serait également chargée de former et d'accréditer les organisations existantes, par exemple les ONG, faisant partie du MNP dans sa globalité. Il convient de noter que d'autres propositions sont actuellement en discussion dans plusieurs provinces en Argentine, qui est un État fédéral. Celles-ci prévoient un rôle similaire pour les organisations de la société civile dans le MNP.

Au-delà du MNP slovène et d'une proposition de MNP en Argentine, il existe d'autres exemples de participation d'acteurs de la société civile en tant qu'institutions membres des MNP. Au Paraguay (pour les détails, veuillez vous référer à l'exemple ci-dessus), un projet de loi de MNP prévoit que la Commission nationale de prévention de la torture peut conclure des accords avec des organisations de la société civile sélectionnées dans le cadre d'un concours, afin que ces dernières travaillent sur des projets précis.¹² De même, au moment où nous rédigeons ces

¹² Projet de loi relatif au MNP du Paraguay examiné par le Congrès paraguayen depuis juin 2007.

lignes, des discussions doivent avoir lieu en Arménie entre le Défenseur des droits de l'homme (Bureau du Médiateur), ayant été désigné en tant que MNP, et la société civile, pour déterminer les modalités de la participation de cette dernière au mécanisme. Il faudra cependant voir quels seront les résultats émanant de ces discussions.

II D. La participation des acteurs de la société civile aux organes consultatifs du MNP

Les organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle consultatif auprès du MNP. Jusqu'à maintenant, de tels organes consultatifs sont envisagés dans les projets de lois de certains pays. Ces derniers peuvent remplir une fonction très importante en appuyant les travaux des MNP, et, de manière idéale, en accroissant leur efficacité. Bien évidemment, une participation de la société civile aux MNP comporte certains risques ; notamment si, en pratique, les autorités considèrent leur implication comme purement symbolique et si leurs compétences sont ignorées. Pourtant, de tels organes peuvent constituer un complément extrêmement utile au travail du MNP.

Le rôle du Conseil consultatif dans le cadre du MNP proposé au Honduras

Rédigé par la Commission des droits de l'homme du Congrès avec le concours de la société civile, le projet de loi de MNP du Honduras prévoit la création d'un nouveau Comité national de prévention de la torture devant fonctionner en tant que MNP. Comprenant trois experts indépendants, ce Comité national sera assisté dans sa tâche par un secrétariat ainsi que par un Conseil consultatif. Ce dernier est composé du Président du Comité national, d'un représentant de la Commission nationale des droits de l'homme, du Ministère public des droits de l'homme et du pouvoir judiciaire, ainsi que de deux délégués des organisations de la société civile. Le mandat du Conseil consultatif serait, entre autres, de conseiller le Comité national sur la réalisation d'études spécialisées et d'émettre des propositions pour améliorer le MNP. Le projet de loi prévoit que le Conseil consultatif aura le droit de faire appel à d'autres institutions ou individus, qui contribueraient au travail du MNP à travers des groupes de travail ou de manière individuelle.

Il convient de souligner que les projets de loi en Argentine et au Brésil envisagent que des représentants de la société civile soient membres d'organes consultatifs qui assisteront les MNP dans leurs activités. Vous trouverez plus d'informations quant aux organes consultatifs en Argentine et au Brésil dans la publication de l'APT *État des lieux des MNP pays par pays*.

II E. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements

À la société civile :

- Comme nous l'avons mentionné dans la première section de la présente publication, la société civile devrait insister sur son implication dans tout processus national visant à définir le MNP ;
- Cette implication devrait comprendre sa participation à la sélection des membres du MNP et, même au MNP final ;
- La société civile devrait mettre en avant des arguments de poids en faveur de son inclusion dans le MNP, et si cela est approprié, élaborer des propositions en ce sens ;
- S'ils sont formellement intégrés au MNP, les représentants de la société civile devraient être prêts à adopter une approche collaborative à l'encontre du gouvernement, conformément à ce qu'envisage le texte de l'OPCAT.

Aux gouvernements :

- Les gouvernements devraient étudier avec soin les contributions précieuses de la société civile au bon fonctionnement du MNP ainsi que les différentes formes qu'une telle contribution peut prendre, en envisageant par exemple leur participation au MNP ou à son organe consultatif ;
- Étant donné que les organisations de la société civile sont des acteurs qui accroîtront significativement les chances qu'un MNP efficace et crédible soit désigné ou établi, les gouvernements devraient être prêts à réellement discuter et examiner leur implication au sein du MNP ;
- Les gouvernements ne devraient, en aucun cas, concevoir la désignation ou la mise en place d'un MNP comme une restriction des futures activités des organisations de la société civile qui effectuent des visites des lieux de détention.

III. Les acteurs de la société civile en dehors du MNP

Même si elles n'en font officiellement pas partie, les organisations de la société civile peuvent assumer divers rôles vis-à-vis du MNP. Il est essentiel qu'elles vérifient la manière dont les MNP sont établis et dont ils fonctionnent en pratique. Aussi, ces organisations ont plusieurs fonctions importantes à remplir en lien avec le MNP. Elles doivent notamment surveiller son travail, formuler des recommandations propices à l'amélioration de son fonctionnement et concourir à son travail en fournissant des informations en lien avec les lieux de détention, et en proposant des formations aux membres du MNP. Cependant, si cela s'avère nécessaire, ces organisations peuvent aussi jouer un rôle majeur dans l'évaluation critique des activités du mécanisme. Les exemples suivants montrent comment la société civile peut interagir avec un MNP sans en faire formellement partie.

III A. La participation des acteurs de la société civile au processus de nomination du MNP

La pratique a montré qu'un bon processus de nomination se doit d'être transparent et présuppose une réelle consultation de la société civile. Dans son premier rapport annuel, le SPT a souligné l'importance de ce point en déclarant : « *L'indépendance du MNP, tant réelle que perçue, devrait être encouragée par le biais d'un processus transparent de sélection et de nomination de ses membres qui doivent être indépendants et ne pas assumer de fonctions pouvant susciter un conflit d'intérêt* ». ¹³

Comme l'APT l'a expliqué de manière plus détaillée ailleurs, il est néanmoins crucial que toute procédure de nomination définisse la méthode, les critères et la durée de la nomination des membres du MNP, ainsi que les immunités et privilèges dont ils jouissent. ¹⁴ L'expérience a montré jusqu'à maintenant, qu'il existe différentes manières d'envisager le rôle de la société civile dans le processus de nomination des membres du MNP. En revanche, comme l'illustrent les exemples suivants, le degré d'implication de la société civile peut varier considérablement.

Proposition pour la participation de la société civile au MNP du Paraguay

Au Paraguay, le projet de loi de MNP prévoit que les six commissaires et les trois substituts membres de la Commission nationale de prévention de la torture (pour plus de détails, veuillez vous référer à l'exemple détaillé précédemment) soient élus par des collèges électoraux. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire élisent chacun un commissaire, tandis que les trois autres commissaires sont élus par les organisations de la société civile. Une fois les candidatures reçues par chacun des collèges électoraux, une première sélection est faite et les candidatures retenues sont soumises à un processus de consultation publique par le biais d'audiences pour sélectionner les candidats. Cette procédure, qui peut sembler complexe de prime abord, vise à mettre en place des contre-pouvoirs, afin d'éviter de répéter les erreurs

¹³ Voir doc. ONU CAT/C/40/2, 25 avril 2008, § 28 (iii) (version en anglais).

¹⁴ Voir *Guide : Mise en place et désignation des mécanismes nationaux de prévention* (2007), pp 41-42.

du passé qui ont vu d'importantes institutions de droits de l'homme être composées de membres peu appropriés.

Au Honduras, le projet de loi de MNP envisage aussi que la société civile prenne part au processus de nomination. Ce projet de loi prévoit la mise en place d'un Comité national de prévention de la torture, dont chacun des membres serait nommé respectivement par le pouvoir exécutif, législatif et les organisations de la société civile. Selon ce projet, le représentant de la société civile devrait être sélectionné au cours d'une réunion générale regroupant les diverses organisations non-gouvernementales compétentes.

En Afrique et en Europe, la société civile participe au recrutement des membres de l'Observatoire pour la prévention de la torture au Bénin et du Conseil consultatif du Moldova. Comme cela a déjà été dit dans la section II, au Moldova, un panel composé de cinq personnes, et comprenant des représentants du Centre pour les droits de l'homme, des ONG de droits de l'homme et du monde universitaire, a dirigé le processus de recrutement des dix représentants de la société civile membres du MNP. De la même manière, comme le montre l'exemple suivant, la société civile béninoise s'est vue confier un rôle central dans le processus de recrutement :

Le recrutement des membres de l'Observatoire national pour la prévention de la torture au Bénin

Au Bénin, un projet de loi prévoit la mise en place d'un seul et unique organe comme MNP, l'Observatoire national pour la prévention de la torture, composé de cinq membres. Le projet de loi envisage également que la société civile participe au processus de nomination. Il est ainsi prévu que le Ministère de la Justice publie un appel à candidatures se fondant sur les critères inscrits dans le projet de loi. Ces critères comprennent l'expérience du candidat dans le domaine des droits de l'homme, ses compétences dans un domaine lié à l'OPCAT et l'exigence que les membres du mécanisme soient âgés de plus de 25 ans et ne soient impliqués dans aucune autre activité publique pouvant mettre en doute leur indépendance.

Après le processus initial de recrutement, le Ministère de la Justice soumettra les candidatures à un comité de sélection. Ce dernier consistera d'un membre du Comité parlementaire juridique, deux juges (un de la Cour constitutionnelle et un de la Cour d'appel), et un représentant de l'Association du Barreau, de l'Ordre des médecins, de la Présidence et des ONG de droits de l'homme respectivement. Le projet de loi stipule que les représentants de ces divers organes seront eux-mêmes nommés par leurs pairs pour qu'ils puissent participer au comité de sélection. En résumé, ce comité aura un rôle prépondérant à jouer dans le processus de nomination, tandis que le Ministère de la Justice remplira une fonction de coordination du processus global.

En Argentine et en Suisse, la société civile a pour rôle de proposer des candidats pour le MNP. À titre d'exemple, en Argentine, le Ministère de la Justice a présenté un projet de loi de MNP (pour plus de détails, veuillez vous référer à l'exemple mentionné précédemment) qui envisage que le pouvoir exécutif désigne un Comité national pour la prévention de la torture de dix membres sur la base de recommandations émanant du pouvoir législatif et des organisations de la société

civile. Le pouvoir exécutif rend ensuite publique une première sélection des candidats retenus, suite à quoi, les ONG, les organisations professionnelles et le monde universitaire ont un délai de 30 jours pour soumettre leurs observations par écrit. Le processus de la Suisse exposé ci-dessous présente des similarités avec celui de l'Argentine :

La Commission pour la prévention de la torture en Suisse

En Suisse, le projet de loi prévoit que soit établi un seul organe en tant que MNP, la Commission pour la prévention de la torture, composée de douze volontaires. Bien que ses membres soient nommés par le gouvernement fédéral sur recommandation de l'Office fédéral de la Justice et du Département des Affaires étrangères, les organisations de la société civile, y compris les ONG, peuvent aussi présenter leurs propres candidats à ces postes. Étant donné que la Suisse doit encore ratifier l'OPCAT et mettre en place sa Commission pour la prévention de la torture, il reste à déterminer si les nominations de la société civile seront sérieusement prises en considération par les autorités.

III B. La collaboration de la société civile avec les MNP

Les organisations de la société civile pourraient s'avérer être d'importantes sources d'informations, non seulement pour les MNP, mais aussi pour le SPT. Ce sont plus particulièrement les organisations ayant accès aux lieux de détention ou dont les compétences ont trait à un domaine précis, qui seront en mesure d'apporter des renseignements utiles à ces deux organes. Par ailleurs, dans des pays où les MNP disposent de ressources humaines et financières insuffisantes, de tels renseignements constituent un réel atout pour leur travail.

En plus de fournir des informations substantielles et utiles au MNP, l'expérience des organisations de la société civile dans la surveillance des lieux de détention pourrait se révéler bénéfique au MNP d'un point de vue méthodologique. Certaines organisations expertes de la surveillance des lieux de détention pourront conseiller le MNP et formuler à son intention des recommandations visant à renforcer ses méthodes de travail. Le même genre d'observations et de recommandations pourrait être transmis au SPT, dont le mandat est de conseiller et d'assister les MNP.

La société civile pourrait aussi adopter une approche collaborative similaire avec le MNP au cours du processus de rédaction de son rapport annuel, ainsi que d'autres documents publics. En diffusant les conclusions et les recommandations du MNP, en les discutant et en suivant les progrès dans leur mise en œuvre, la société civile apportera son appui au travail qu'accomplit l'organe national de surveillance.

En outre, l'un des rôles essentiels que doit jouer la société civile est de s'assurer de ce que le MNP soit suffisamment qualifié pour s'acquitter de sa tâche. Elle peut donc, le cas échéant, proposer des formations adéquates aux membres du MNP. La société civile pourrait aussi contribuer à la formation professionnelle et au renforcement des capacités à l'échelon national.

III C. Le rôle de garde-fou de la société civile

En plus de l'approche collaborative mentionnée ci-dessus, la société civile a une double fonction : elle doit suivre de près le fonctionnement du MNP dans la pratique et, ce faisant, doit remplir un rôle de garde-fou. La société civile devrait veiller à ce que le MNP désigné ou mis en place par un État Partie soit en conformité avec les critères minima requis par l'OPCAT. Si tel n'est pas le cas, elle doit être prête à dialoguer avec le MNP et avec l'État Partie pour mettre en évidence toute éventuelle lacune. Il est essentiel que les organisations de la société civile surveillent de près un certain nombre d'aspects, notamment si les membres du MNP disposent des qualifications requises, leurs méthodes de travail, le programme d'activités du MNP, son rythme de travail ainsi que ses conclusions et ses recommandations. Les exemples ci-dessous illustrent l'importance de cette fonction de garde-fou.

Le rôle de la société civile vis-à-vis du MNP au Danemark

Au Danemark, le Centre de réhabilitation et de recherche pour les victimes de la torture (RCT) est l'exemple-même d'une ONG qui assume pleinement son rôle crucial de garde-fou. En février 2007, le RCT a soumis un *Rapport alternatif à la liste de questions devant être considérées par le Comité des Nations Unies contre la torture au cours de l'examen du 5^{ème} rapport périodique du Danemark* devant avoir lieu à Genève en mai 2007. Dans son rapport, le RCT déclare : « Pour anticiper l'établissement du MNP au Danemark, le RCT a effectué une étude des mécanismes de visite existants au Danemark et a évalué leur conformité avec l'OPCAT... Il est principalement ressorti de cette étude que les mécanismes nationaux de visite existants, c'est-à-dire le Médiateur et la section 71 de l'Inspection parlementaire, ne seraient pas à la hauteur des obligations du Danemark en vertu de l'OPCAT ». ¹⁵ Cette organisation a mis en exergue divers éléments empêchant une conformité totale avec les critères requis par l'OPCAT, dont : l'homogénéité des professions représentées en son sein (en majorité juridiques), ses ressources limitées, son mode opératoire et les standards d'évaluation employés par le mécanisme au cours de ses visites. Pour le détail de ces critiques, veuillez vous référer au rapport du RCT. ¹⁶

Le rôle de la société civile vis-à-vis du MNP en République tchèque

À l'heure actuelle, la société civile tchèque est en train de surveiller le travail du MNP, qui est le Défenseur public des droits. La Ligue des droits de l'homme, une ONG tchèque, projette de faire un bilan des activités du MNP à la fin 2008, date à laquelle il aura fonctionné en tant que MNP depuis un certain temps. Elle formulera alors des commentaires et des recommandations dans le but d'améliorer le fonctionnement du MNP dans son ensemble. Il est prévu que ces observations et conseils feront l'objet de discussions ultérieures, dans le cadre d'un comité joint gouvernement - société civile, dont le mandat sera d'étudier les questions de torture et autres formes de mauvais traitements.

¹⁵ Voir page 19 du rapport disponible sur Internet au lien suivant :

http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/RCT-Alternative_report.pdf

¹⁶ *Rapport alternatif à la liste de questions devant être considérées par le Comité des Nations Unies contre la torture au cours de l'examen du 5^{ème} rapport périodique du Danemark*, (19 février 2007), pp 19-21.

Le rôle de la société civile vis-à-vis du MNP au Mexique

Comme mentionné précédemment, au Mexique, le processus de désignation à huis-clos du MNP a abouti, en juin 2007, à la désignation de la Commission nationale des droits de l'homme sans tenir compte des consultations qui avaient eu lieu auparavant avec la société civile et avec les autres acteurs concernés. Par la suite, la Commission nationale des droits de l'homme a invité une douzaine d'ONG à former un Conseil consultatif pour le MNP. Étant donné le peu de confiance qu'a inspiré la Commission nationale des droits de l'homme par le passé et la manière dont cette dernière a été désignée en tant que MNP, il n'est pas surprenant de constater que seul un petit nombre d'organisations de la société civile a, jusqu'à présent, accepté de se réunir pour étudier cette proposition. Certaines organisations ont choisi de poursuivre leur surveillance externe du travail du MNP, estimant qu'il s'agit là d'une manière plus efficace d'employer leur temps. Malgré de telles réserves, le MNP est resté très ouvert au dialogue avec la société civile. L'APT prône donc une politique de rapprochement entre les différents intervenants dans le but de veiller à une mise en œuvre efficace de l'OPCAT.

En plus de cette surveillance des activités du mécanisme, l'un des rôles majeurs de la société civile est d'observer comment l'État réagit aux observations et aux recommandations du MNP. En ratifiant l'OPCAT, les États Parties s'engagent à amorcer un dialogue constructif avec le MNP afin de mettre en œuvre toutes ses obligations. La société civile devrait donc prêter une attention particulière aux mesures qu'adopte l'État pour s'acquitter de ses engagements. Enfin, elle doit rester attentive à ce que les autorités n'entreprennent, en aucun cas, des actions qui portent atteinte à l'intégrité du MNP, notamment son indépendance, son autorité et, de manière plus générale, son efficacité ; ou qui empêchent la société civile de continuer à contrôler les lieux de détention du pays.

III D. Recommandations à l'intention des représentants de la société civile et des gouvernements

À la société civile :

- Comme cela a été mentionné dans la section II de la présente publication, la société civile devrait insister sur sa participation à tout processus national visant à définir un MNP ;
- À cet égard, la société civile devrait exiger des autorités de l'État qu'elle soit intégrée au processus de sélection et de nomination des membres du MNP afin de s'assurer de l'indépendance de l'institution et de ses membres ;
- Les acteurs de la société civile ne faisant pas partie du MNP ont une double fonction à remplir vis-à-vis de ce dernier : ils doivent coopérer avec lui de manière constructive pour l'aider à fonctionner de manière efficace, tout en surveillant ses activités ;
- La société civile devrait aussi exercer une fonction similaire de garde-fou vis-à-vis de l'État pour déterminer dans quelle mesure ce dernier met en œuvre les recommandations du MNP ;

- De la même manière, la société civile devrait rester vigilante pour s'assurer que le gouvernement ou d'autres autorités étatiques ne nuisent au bon fonctionnement du MNP ;
- La société civile devrait informer le SPT des causes de torture et de mauvais traitements, ainsi que des mesures qui auraient pu ou pourraient être prises au niveau national ou local pour prévenir de tels actes.¹⁷

Aux gouvernements :

- Les gouvernements devraient étudier avec attention la précieuse contribution que peut apporter la société civile à la mise en œuvre et au fonctionnement efficace du MNP ;
- Les États Parties devraient donc réagir aux recommandations émanant du SPT pour renforcer l'indépendance du MNP par le biais d'un processus de sélection et de nomination de ses membres qui soit transparent et qui inclue la société civile ;
- Les gouvernements devraient prendre en considération les observations et les recommandations de la société civile quant au bon fonctionnement du MNP et y voir une source potentielle d'informations et de conseils utiles.

¹⁷ Voir note de l'APT, *Rôle de la société civile dans la préparation des visites du SPT*.

IV. Conclusion

Au début de la présente publication, nous avons affirmé que pour faire en sorte que la ratification de l'OPCAT ne soit pas un vœu pieux, l'État ne devrait pas être le seul acteur à déterminer sa mise en œuvre. Au contraire, ce processus devrait également comprendre d'autres acteurs nationaux, notamment les organisations de droits de l'homme. Les États Parties devraient donc procéder à une large concertation sur la conception de leur MNP afin de s'assurer de l'adoption d'un mécanisme de surveillance efficace. Une authentique consultation de la société civile ne fera que renforcer la légitimité et la crédibilité du processus de définition du MNP et de l'institution elle-même, facteurs indispensables à la mise en place d'un système efficace de surveillance des lieux de détention.

Malheureusement, tous les États Parties n'ont pas adopté cette approche ouverte et inclusive. Le SPT a reconnu ce problème dans son premier rapport annuel quand il déclare : « *Le SPT est préoccupé par le fait que de nombreux États Parties n'ont, à ce jour, que peu avancé dans le processus de consultation visant à la mise en place des MNP et à l'adoption des provisions législatives et pratiques nécessaires pour assurer leur fonctionnement efficace. Le travail du SPT sera sérieusement limité et amoindri si les MNP ne sont pas à même d'assumer leurs fonctions en tant que mécanismes de visites sur le terrain dont le but est de prévenir les mauvais traitements* ». ¹⁸

Néanmoins, la présente publication montre clairement que d'importantes leçons ont été tirées par certains États Parties qui ont inclus la société civile dans le processus de définition de la structure et de la forme du MNP. Nous avons également vu que, dans un petit nombre de pays, bien que croissant, les acteurs de la société civile ont été inclus dans le MNP lui-même. Pourtant, ce document démontre également que même dans les cas où la société civile n'est pas formellement intégrée au MNP ou à son organe consultatif, elle a un rôle crucial à jouer en surveillant, assistant et en évaluant de manière critique son travail dans la pratique.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer la tâche de mettre sur pied un MNP conforme aux critères requis par l'OPCAT. Il s'agit d'un processus qui requiert beaucoup de temps et d'efforts et qui se révèle invariablement être un processus de longue haleine. Néanmoins, cette publication met en avant la contribution décisive de la société civile à ce processus, celle-ci ayant le pouvoir de radicalement améliorer les mesures prises pour prévenir la torture et les mauvais traitements.

¹⁸ Voir doc. ONU CAT/C/40/2, 25 avril 2008, § 29 (version en anglais).